

ISSN : 2303-0089

# **DINAMIKA GOVERNANCE**

**Jurnal Ilmu Administrasi Negara**

**Volume 6**

**Nomor 1**

**April 2016**

**Progdi Ilmu Administrasi Negara FISIP - UPN "Veteran" Jatim**

# **JURNAL DINAMIKA GOVERNANCE**

## **Penanggung Jawab**

Dr. Ertien Rining Nawangsari, M.Si  
Ketua Progdil Ilmu Administrasi Negara

## **Ketua Redaksi**

Dr. Ertien Rining Nawangsari, M.Si  
Ketua Progdil Ilmu Administrasi Negara

## **Penyunting / Editor**

Dr. Diana Hertati, M.Si  
Dr. Agus Widiyarta, M.Si

## **Redaktur**

Tukiman, SSos. MSi

## **Desain Grafis**

Dr. Lukman Arif, M.Si

## **Sekretariat**

Dra. Sri Wibawani, M.Si  
Dra. Susi Hardjati, M.Ap

## **Alamat Redaksi**

Prodi Ilmu Administrasi Negara - FISIP  
UPN"VETERAN" JAWA TIMUR

# **JURNAL DINAMIKA GOVERNANCE**

**Volume 6. Nomor 1 April 2016**

## **DARI REDAKSI**

Puji Syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Kuasa, karena berkat rahmat hidayahNya, hingga April 2016 ini Jurnal DINAMIKA GOVERNANCE Progdil Ilmu Administrasi Negara FISIP UPN “Veteran” Jawa Timur telah menerbitkan Volume 6 Nomor 1. Penerbitan Jurnal DINAMIKA GOVERNANCE, diharapkan dapat menjadikan media untuk mempublikasikan karya ilmiah dosen maupun mahasiswa. Redaksi mengucapkan terima kasih kepada para peneliti atas partisipasinya mengirim karya ilmiahnya berupa artikel untuk dipublikasikan pada Jurnal DINAMIKA GOVERNANCE.

Bagi penerbitan yang berikutnya Redaksi Jurnal DINAMIKA GOVERNANCE mengundang para peneliti/penulis untuk mengirimkan artikel-artikel hasil penelitian, dengan mengacu pada format penulisan di halaman sampul belakang jurnal berikut.

Kritik dan saran dari para pemerhati sangat diharapkan demi kemajuan jurnal ini, dan semoga dengan diterbitkannya Jurnal DINAMIKA GOVERNANCE akan semakin meningkatkan semangat peneliti untuk menulis dan mempublikasikan karya-karya penelitiannya.

Surabaya, April 2016

Redaksi

# JURNAL DINAMIKA GOVERNANCE

Volume 6. Nomor 1 April 2016

## DAFTAR ISI

1. ANALISIS PENGARUH GOOD CORPORATE GOVERNANCE TERHADAP KINERJA PD PASAR SURYA KOTA SURABAYA  
**Sri Wibawani dan Tukiman ..... 1**
2. ANALISIS TRANSPARANSI LAYANAN PENGADAAN BARANG DAN JASA SECARA ELEKTRONIK (LPSE) PADA KANTOR KOMUNIKASI DAN INFORMASI KABUPATEN MAROS PROVINSI SULAWESI SELATAN  
**Moch. Ali Mashuri ..... 13**
3. PELAYANAN KESEHATAN DARI PERSPEKTIF PARTICIPATORY GOVERNANCE (Studi Tentang Partisipasi Masyarakat dalam Pelayanan Dasar Kesehatan Di Kota Surabaya)  
**Agus Widiyarta dan Ertien Rining Nawangsari..... 23**
4. ANALISIS KUALITAS PELAYANAN ADMINISTRASI KECAMATAN DI KABUPATEN SIDOARJO  
**Ertien R. Nawangsari, Eko Purwanto, Susi Hariyawati..... 43**
5. AGENDA KEBIJAKAN LINGKUNGAN BERKELANJUTAN: STUDI PERUMUSAN MASALAH  
(Konsekuensi Kemajuan Pembangunan Ekonomi Daerah Kabupaten Banyuwangi)  
**Akbar Pandu Dwinugraha ..... 55**
6. AKUNTABILITAS KINERJA KOPERASI UNIT DESA DI ERA REFORMASI (Studi Produktivitas Susu Sapi Perah di KUD BATU)  
**Cahyo Sasmito ..... 65**
7. EVALUASI KEBIJAKAN PENYELENGGARAAN ANGKUTAN UMUM DI SURABAYA  
(Studi Tentang Izin Trayek Angkutan Kota Di Surabaya)  
**Ratna Puspitasari ..... 73**
8. STRATEGI GENERIK DALAM REFORMASI BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN)  
**Meirinawati , Indah Prabawati..... 87**
9. KEBIJAKAN DISTRIBUSI PUPUK BERSUBSIDI DI SIDOARJO  
**Rusdi Hidayat Nugroho ..... 97**

# **KEBIJAKAN DISTRIBUSI PUPUK BERSUBSIDI DI SIDOARJO**

**Rusdi Hidayat Nugroho**

Prodi Ilmu Administrasi Bisnis, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, UPN  
“Veteran” Jawa Timur

## **ABSTRAK**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi kebijakan penyaluran pupuk bersubsidi di Sidoarjo.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif dengan fokus penelitiannya yaitu mengetahui sistem penyaluran dan pengawasan pupuk bersubsidi di Sidoarjo. Peneliti mengambil fokus ini dikarenakan peneliti ingin mengetahui bagaimana cara dan sistem pengawasan yang dilakukan oleh anggota kecamatan Sukodono dalam mengawasi pendistribusian pupuk bersubsidi dan mengetahui kebutuhan alokasi pupuk bersubsidi di Sidoarjo.

Berdasarkan hasil penelitian diperoleh hasil bahwa penyaluran dan pengawasan pupuk bersubsidi dilakukan melalui beberapa pola. Dimana penyusunan pola tersebut dilakukan dengan cara melakukan penyuluhan secara berkala di setiap kios-kios resmi yang ditunjuk produsen untuk menjual pupuk bersubsidi. Dengan dilakukannya penyaluran dan pengawasan pupuk bersubsidi melalui beberapa pola ini, diharapkan kebutuhan pupuk bersubsidi bisa sesuai dengan kebutuhan riil di tiap kelompok tani atau petani. Sehingga kelangkaan pasokan pupuk tidak akan pernah terjadi di wilayah Sukodono Sidoarjo ini. Pengadaan serta alokasi kebutuhan pupuk bersubsidi dilakukan dengan cara melakukan pengawasan terhadap pedagang atau kios-kios yang menjual pupuk bersubsidi. Hal ini dilakukan agar alokasi kebutuhan pupuk bersubsidi sesuai dengan kebutuhan petani dalam penggunaan pupuk. Dari hasil wawancara diatas penulis dapat menyimpulkan anggaran yang diberikan oleh pemerintah untuk pupuk bersubsidi dari awalnya kurang, dikarenakan banyaknya anggaran untuk subsidi yang diberikan kepada sektor-sektor lain seperti sektor pendidikan. Oleh karena itu, produsen mengurangi jatah pengiriman pupuk bersubsidi di setiap wilayah yang mendapatkannya.

## **PENDAHULUAN**

Peranan sektor pertanian dalam pembangunan ekonomi nasional saat ini masih memiliki peranan yang sangat penting. Sebagai upaya untuk meningkatkan kinerja sektor pertanian melalui peningkatan hasil produksi pertanian, maka diperlukan input teknologi produksi yang cukup baik. Ketersediaan pupuk yang berkualitas dan mampu untuk mencukupi

kebutuhan untuk produksi pertanian sangat dibutuhkan untuk keberlangsungan usahatani. Pupuk merupakan salah input produksi yang mampu mengoptimalkan hasil produksi pertanian, dengan perkiraan peningkatan hasil produksi sebesar 30 sampai 40 persen. Sementara itu, struktur biaya pupuk dalam proses satu produksi hanya berkisar 18 persen dari seluruh total biaya produksi. Berdasarkan prediksi

peningkatan hasil yang cukup tinggi dan rendahnya komponen biaya pupuk dalam struktur produksi, menyebabkan pupuk menjadi komponen input yang sangat penting bagi peningkatan kinerja sektor pertanian.

Sebagai akibat dari adanya peningkatan hasil yang cukup tinggi dan adanya upaya yang kuat dari pemerintah, dalam melakukan sosialisasi penggunaan pupuk anorganik, mengakibatkan munculnya ketergantungan petani terhadap pupuk khususnya pupuk anorganik cukup tinggi. Semakin mudahnya penggunaan input pupuk anorganik juga mengakibatkan permintaan terhadap pupuk juga meningkat. Pada tahun 1984 dengan adanya revolusi hijau, maka swasembada pangan dapat dicapai. Tidak bisa dipungkiri, bahwa keberadaan pupuk khususnya pupuk anorganik sangat dibutuhkan bagi petani, karena keberadaan pupuk ini mampu memacu peningkatan hasil produksi, meskipun akhir-akhir ini ada semangat untuk kembali ke pupuk organik.

Peningkatan hasil yang cukup tinggi akibat penggunaan pupuk dan rendahnya komponen biaya pupuk dalam struktur produksi, mendasari pemerintah pada masa lalu memberlakukan subsidi pupuk bagi petani. Kebijakan subsidi pupuk ini bersama dengan kebijakan harga output merupakan suatu kebijakan yang diterapkan pemerintah selama lima Pelita, yaitu tahun 1969 – 1997 yang mampu berperan sebagai suatu insentif bagi petani untuk meningkatkan produksi pangan. Kebijakan ini merupakan bagian integral dari paket program

intensifikasi yang telah membuat keberhasilan pembangunan pertanian khususnya komoditas pangan dengan tercapainya swasembada beras.

Akibat dari adanya peningkatan hasil yang cukup tinggi dan adanya upaya yang kuat dari pemerintah, dalam melakukan sosialisasi penggunaan pupuk anorganik, mengakibatkan munculnya ketergantungan petani terhadap pupuk khususnya pupuk anorganik cukup tinggi. Semakin mudahnya penggunaan input pupuk anorganik juga mengakibatkan permintaan terhadap pupuk juga meningkat. Pada tahun 1984 dengan adanya revolusi hijau, maka swasembada pangan dapat dicapai. Tidak bisa dipungkiri, bahwa keberadaan pupuk khususnya pupuk anorganik sangat dibutuhkan bagi petani, karena keberadaan pupuk ini mampu memacu peningkatan hasil produksi, meskipun akhir-akhir ini ada semangat untuk kembali ke pupuk organik.

Peningkatan hasil yang cukup tinggi akibat penggunaan pupuk dan rendahnya komponen biaya pupuk dalam struktur produksi, mendasari pemerintah pada masa lalu memberlakukan subsidi harga pupuk bagi petani. Kebijakan subsidi harga pupuk ini bersama dengan kebijakan harga output merupakan suatu kebijakan yang diterapkan pemerintah selama lima Pelita, yaitu tahun 1969 – 1997 yang mampu berperan sebagai suatu insentif bagi petani untuk meningkatkan produksi pangan. Kebijakan ini merupakan bagian integral dari paket program intensifikasi yang telah membuat keberhasilan pembangunan pertanian

khususnya komoditas pangan dengan tercapainya swasembada beras.

Pupuk bersubsidi adalah pupuk yang pengadaan dan penyalurannya mendapat subsidi dari Pemerintah untuk kebutuhan petani yang dilaksanakan atas dasar program Pemerintah. Sedang pupuk non subsidi adalah pupuk yang pengadaan dan penyalurannya diluar program Pemerintah.

Penyediaan pupuk bersubsidi telah ditetapkan berdasarkan Peraturan Menteri Perdagangan No. 03/M-DAG/PER/2/2006 dan perubahannya No. 27/M-DAG/PER/7/2006. Serta dikeluarkannya Surat Kepmen Perdagangan No. 21/M-Dag/Per/6/2008 tentang pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi untuk sektor pertanian, yang isinya yaitu melarang petani membeli langsung dari produsen. SK ini menetapkan bahwa distribusi di lini III (kabupaten) harus melalui distributor resmi yang diunjuk langsung oleh produsen.

Kemudian dikeluarkan juga Kebijakan Daerah Sidoarjo No. 4 Tahun 2009 Tentang Kebutuhan dan Penyaluran Serta Harga Eceran Tertinggi (HET) Pupuk Bersubsidi, yang mengeluarkan aturan:

1. Pupuk bersubsidi diperuntukkan bagi petani, pekebun, peternak yang mengusahakan lahan seluas-luasnya 2 (dua) hektar setiap musim tanam per keluarga petani kecuali pembudidaya ikan atau udang seluas-luasnya 1 (satu) hektar.
2. Pupuk bersubsidi sebagaimana yang disebut pada poin diatas tidak diperuntukkan bagi perusahaan tanaman pangan,

hortikultura, perkebunan, atau perusahaan ikan budidaya.

Kebutuhan pupuk bersubsidi di wilayah Kecamatan Sukodono-Sidoarjo untuk 1 tahun terakhir ini mengalami sedikit masalah atau hambatan, banyak petani yang mengeluhkan sulitnya mencari pupuk bersubsidi di kios-kios penjual pupuk, mereka hanya menemukan pupuk non subsidi dengan harga yang cukup melambung tinggi dan sering terjadinya langkahi pasok.

Kebutuhan pupuk bersubsidi untuk wilayah Sidoarjo tidak sesuai dengan realisasi pupuk yang diberikan pemerintah pada wilayah tersebut. Oleh karena itu masih banyak kelompok tani atau petani yang mengeluhkan sering terjadinya langkahi pasok atau sering kosongnya pupuk bersubsidi pada kios-kios toko pupuk pada wilayah Sidoarjo tersebut.

Perlu diketahui juga bahwa sistem dan mekanisme distribusi pupuk bersubsidi yang berlaku di Sidoarjo adalah sistem terbuka dan pasif. Yang dimaksud bersifat pasif adalah bahwa penyaluran pupuk bersubsidi dilakukan oleh produsen mulai dari pabrik sampai ke tingkat pengecer yang selanjutnya dijual di pasar secara pasif dalam arti apapun baik petani yang berhak maupun bukan secara sendiri-sendiri maupun berkelompok dapat membeli pupuk dengan cara datang ke kios pengecer yang berlokasi di kecamatan atau desa. Yang dimaksud bersifat terbuka adalah bahwa sistem distribusi hanya memiliki delivery system (sistem distribusi dari produsen sampai pengecer (lini IV)) dan tidak memiliki receiving system (sistem penerimaan oleh petani).

Akibatnya, pengecer resmi dapat menjual pupuk bersubsidi kepada siapa saja termasuk kepada mereka yang tidak berhak.

Sistem distribusi pupuk bersubsidi yang bersifat terbuka dan pasif tersebut menyebabkan petani di Sidoarjo berpeluang besar tidak mendapatkan jumlah pupuk bersubsidi sesuai dengan yang dibutuhkan. Dengan perkataan lain sistem distribusi tersebut seringkali menyebabkan terjadinya langka pasok. Terjadinya langka pasok berarti sejumlah azas dalam pendistribusian pupuk bersubsidi, seperti tepat jumlah, jenis, mutu, waktu dan tempat, akan dilanggar. Menurut Pasaribu ketersediaan pupuk bersubsidi seringkali lebih kecil daripada kebutuhan petani. Dengan demikian, langka pasok akan semakin mengurangi ketersediaan pupuk bersubsidi dan pada gilirannya akan semakin memicu terjadinya peningkatan harga pupuk bersubsidi. Akibatnya, tingkat penggunaan pupuk di tingkat usahatani menurun dan pada gilirannya kuantitas produksi pun juga menurun.

Fenomena kelangkaan pasokan dan lonjakan harga pupuk, khususnya pupuk urea ditingkat petani di Sidoarjo seharusnya tidak terjadi mengingat pengawasan yang dilakukan oleh tim pengawas pupuk daerah sudah melakukan pengawasan sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan. Tetapi kenakalan-kenakalan yang dilakukan oleh pengecer telah membuat petani kesulitan dalam mencari atau membeli pupuk bersubsidi.

Dari paparan di atas, perlu dilakukan penelitian guna mengetahui apa penyebab utama dari

persoalan utama yang dihadapi dalam sub-sektor perpupukan saat ini. Sehingga diharapkan dari hasil penelitian ini muncul informasi yang diharapkan mampu diarahkan sebagai acuan dalam memperbaiki aransemen kelembagaan kebijakan subsidi harga pupuk, khususnya distribusi pupuk bersubsidi.

## **TINJAUAN PUSTAKA**

### **Distribusi**

Saluran distribusi adalah memilih perantara yang akan digunakan dalam saluran distribusi, serta mengembangkan system distribusi secara fisik yang menangani dan mengangkut produk melalui saluran tersebut. Ini dimaksudkan agar produknya mencapai pasar yang dituju tepat pada waktunya. Oleh karena itu untuk mencapai target penjualan yang ditentukan perusahaan harus menggunakan satu atau beberapa unsur marketing mix salah satunya adalah promosi. Faktor-faktor yang meliputi saluran distribusi adalah : ( Kotler 1997: 257 )

1. Lokasi merupakan tempat dimana perusahaan tersebut memproduksi dan menyalurkan produknya baik grosir maupun ke pengecer.
2. Persediaan merupakan penyimpanan produk perusahaan secara efisien dalam rangka memenuhi kebutuhan yang diinginkan oleh pasar.
3. Transportasi merupakan saluran distribusi yang digunakan oleh perusahaan untuk mengatur pengangkutan produk.

### **Pengertian Pupuk Bersubsidi**

Menurut Peraturan Bupati Sidoarjo No.4 Tahun 2009 pupuk



adalah bahan kimia yang berperan dalam penyediaan unsur hara bagi keperluan tanaman secara langsung maupun tidak langsung.

Sedangkan pupuk bersubsidi adalah pupuk yang pengadaan dan penyalurannya ditataniagakan dengan Harga Eceran Tertinggi (HET) yang ditetapkan di tingkat pengecer resmi atau kelompok tani.

#### **Peraturan yang mengatur tentang penyaluran pupuk bersubsidi Untuk Sektor Kabupaten Sidoarjo**

Peraturan yang mengatur tentang penyaluran pupuk bersubsidi Untuk Sektor Kabupaten Sidoarjo adalah peraturan yang dikeluarkan oleh Bupati Sidoarjo yaitu Peraturan Bupati Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Kebutuhan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi, yang isinya antara lain :

- a. Bahwa peranan pupuk sangat penting di dalam peningkatan produktivitas pertanian guna mewujudkan Ketahanan Pangan Nasional.
- b. Bahwa untuk meningkatkan kemampuan petani dalam penerapan pemupukan berimbang serta untuk penyediaan pupuk dengan harga yang wajar sampai di tingkat petani diperlukan adanya subsidi pupuk sesuai Peraturan Menteri Pertanian Nomor 42/Permentan/OT.140/09/2008 tentang Kebutuhan dan Harga Eceran Tertinggi (HET) Pupuk Bersubsidi untuk sektor pertanian Tahun Anggaran 2009.

#### **Peruntukan Pupuk Bersubsidi Bab II Pasal 2 :**

1. Pupuk bersubsidi diperuntukkan bagi petani, pekebun, peternak yang mengusahakan lahan seluas-luasnya 2 (dua) hektar setiap musim tanam per keluarga petani kecuali pembudidaya ikan atau udang seluas-luasnya 1 hektar.
2. Pupuk bersubsidi sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) tidak diperuntukkan bagi perusahaan tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, peternakan atau perusahaan perikanan budidaya.

#### **Alokasi Kebutuhan Pupuk Bersubsidi Bab III pasal 3 :**

1. kebutuhan pupuk bersubsidi dihitung sesuai dengan anjuran pemupukan berimbang dan spesifik lokasi dan standart teknis dengan mempertimbangkan jumlah alokasi pupuk bersubsidi untuk Kabupaten Sidoarjo Tahun Anggaran 2009.
2. Kebutuhan pupuk bersubsidi untuk Tahun Anggaran 2009, alokasinya dijabarkan menurut sub sektor, Kecamatan, Jenis, dan Jumlah.
3. Alokasi pupuk bersubsidi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dirinci lebih lanjut dengan memperhatikan usulan yang diajukan oleh petani, pembudidaya ikan dan atau udang berdasarkan RDKK yang disetujui oleh petugas, teknis, penyuluh, atau menteri pertanian setempat menurut subsektor, Kecamatan, Jenis, Jumlah, dan Sebaran Bulanan.

### **Penyaluran Untuk Pupuk Bersubsidi Bab IV Pasal 8 :**

1. Pelaksanaan pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi sampai ke penyalur Lini IV dilakukan sesuai dengan ketentuan Peraturan Menteri Perdagangan Tentang pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi untuk sektor pertanian
2. Penyaluran pupuk bersubsidi untuk sektor pertanian di penyalur Lini IV ke petani atau kelompok tani diatur sebagai berikut :
3. Untuk kelancaran penyaluran pupuk bersubsidi Lini IV ke petani atau kelompok tani sebagaimana yang dimaksud pada ayat (2) petugas pertanian Kecamatan / menteri pertanian Penyuluhan Pertanian segera melakukan pendataan RDKK di wilayahnya, sebagai dasar pertimbangan dalam pengalokasian pupuk bersubsidi sesuai alokasi yang ditetapkan dalam Peraturan Bupati.
4. Optimalisasi pemanfaatan pupuk bersubsidi di tingkat petani atau kelompok tani dilakukan melalui pendampingan penyerapan pemupukan berimbang spesifik lokasi oleh penyuluh.

### **Struktur Pasar Pupuk**

Dalam melakukan analisa struktur pasar ini dilakukan dengan analisis deskriptif dengan mengacu pada data-data pasar pupuk yang diperoleh dilapangan. Ada beberapa item dasar yang bisa digunakan untuk menganalisis struktur pasar yang ada diantaranya :

a) Lembaga pemasaran yang terlibat pada sistem pemasaran

Secara umum lembaga pemasaran yang terlibat dalam sistem pemasaran pupuk ini merupakan lembaga resmi yang berbadan hukum mulai dari level produsen hingga level konsumen. Keberadaan lembaga pemasaran yang terlibat dalam sistem pemasaran pupuk ini ditentukan berdasarkan mekanisme pemilihan oleh pihak yang berkompeten. Jumlah lembaga pemasaran pupuk ini cenderung tetap, karena masing-masing sudah ditentukan wilayah kerjanya oleh pihak produsen, yaitu Pabrik Pupuk Petrokimia Gresik. Jenis lembaga pemasaran yang terlibat dalam distribusi atau pemasaran pupuk ini adalah pabrikan, distributor kabupaten, dan pengecer.

b) Hambatan untuk masuk dan keluar

Keinginan untuk keluar dan masuk dalam sistem pemasaran pupuk ini cukup sulit, karena sudah adanya pembagian jatah oleh pihak produsen dalam hal ini Petrokimia Gresik. Masing-masing lembaga pemasaran yang ada di dalam rantai sistem pemasaran sudah memiliki daerah operasi masing-masing. Disini ada perbedaan tingkat kesulitan antara keluar dan masuk pasar. Untuk keluar dari sistem pasar akan sangat mudah dilakukan, karena jatah pasar ini akan menjadi rebutan banyak pelaku bisnis (lembaga pemasaran yang lain). Sedangkan tingkat kesulitan yang cukup tinggi adalah untuk masuk dalam sistem pasar yang ada.

c) Konsentrasi pembeli dan penjual  
Konsentrasi pembeli dan penjual disini didesain berdasarkan wilayah administratif kabupaten dan kecamatan. Untuk menghindari adanya kecurangan dan pengakumulasian pupuk pada suatu wilayah tertentu, maka perlu didesain tentang penyaluran pupuk secara jelas dan transparan. Maka dari itu peran dari pemerintah selaku penentu dan pengawas kebijakan perlu untuk membuat dan mengawasi kebijakan secara tepat dan konsisten, karena kita ketahui bahwa pupuk merupakan komoditas yang sensitif dan rentan untuk memunculkan konflik apabila ketersediaanya tidak ada di masyarakat, khususnya setelah periode masa tanam atau pada saat pemupukan dilakukan oleh petani.

Dengan adanya zonasi atau pembagian wilayah pada masing-masing distributor, hal ini akan sangat sulit untuk mengambil alih pasar dari kompetitor yang lainnya. Namun ditingkat pengecer masih memberi peluang untuk terkonsentrasinya pembeli pada pengecer tertentu, maka hal ini masih memungkinkan untuk terjadinya perebutan konsumen antar pengecer.

d) Variasi kualitas dan kuantitas produk

Untuk variasi kualitas produk, tidak ada perbedaan kualitas karena adanya standarisasi yang jelas terhadap produk yang bersangkutan. Sementara itu, pada masing-masing level institusi pemasaran tidak bisa atau sulit

untuk melakukan pengembangan atau variasi produk. Sementara untuk sisi kualitas, sebenarnya masih memberikan peluang dalam peningkatan jumlah pupuk yang didistribusikan, karena penambahan jatah penyaluran bisa ditingkatkan dengan adanya rencana definitif kebutuhan kelompok (RDKK) oleh kelompok tani.

e) Distribusi informasi pasar

Secara umum distribusi informasi pasar relatif sama diantara para pelaku pasar khususnya dalam satu level yang sama. Namun, ada 8.33 persen dari responden menyebutkan masih adanya ketidakadilan distribusi informasi yang diterima. Hal tersebut mengindikasikan bahwa masih memunculkan peluang adanya *asymetric information* antar level lembaga pemasaran.

f) Struktur saluran pemasaran

Struktur saluran pemasaran pupuk yang ada, secara umum mengacu pada peraturan menteri perdagangan no 3 tahun 2006. Secara struktur, dari data di daerah penelitian secara umum mengacu pada peraturan menteri tersebut. Namun, mendekati level terakhir di tingkatan (*end user*) terpecah menjadi dua, yaitu ada yang langsung ke tangan petani dan ada yang melalui kelompok tani.

g) Proses pembentukan harga

Pembentukan harga ditentukan oleh pemerintah. Harga yang ditentukan pemerintah adalah sebagai harga dasar ditambah dengan harga yang dibentuk berdasarkan biaya pemasaran. Harga akhir yang diterima oleh

petani selaku konsumen adalah harga bentukan yang terdiri dari harga pokok ditambah dengan biaya pemasaran. Harga yang diterima oleh petani tersebut sangat tergantung besar kecilnya biaya pemasaran, sehingga harga yang ada di tingkat petani di masing-masing daerah memiliki nilai besaran yang berbeda-beda.

h) Peraturan dan/atau perundangan yang mengkoordinasikan pertukaran di pasar

Peraturan pemerintah yang ada sebenarnya sudah mengatur sedemikian rupa mengenai mekanisme distribusi pupuk. Peraturan yang digunakan sekarang jauh lebih efisien dari sisi distribusi dibandingkan dengan beberapa peraturan terdahulu. Namun yang menjadi kendala dari proses pengimplementasian kebijakan tersebut adalah mengenai besar kecilnya volume pupuk yang didistribusikan. Besar kecilnya permintaan pupuk di suatu daerah bisa dipengaruhi oleh Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK) yang dibuat oleh ketua kelompok. Pada kondisi ini pemerintah tidak mampu mengontrol besar kecilnya jumlah pupuk yang ada di suatu daerah.

Pemerintah sebenarnya bisa melakukan atau mengeluarkan kebijakan tentang jumlah atau besaran pupuk dengan melakukan estimasi kebutuhan pupuk per daerah dengan melakukan analisis kebutuhan pupuk per hektar kemudian dikalikan dengan luasan lahan yang ada. Setiap daerah memiliki tanah dengan karakteristik terhadap kebutuhan

pupuk yang berbeda-beda antar wilayah. Sehingga perhitungan antar daerah bisa berbeda akan kebutuhan pupuknya.

Secara ringkas struktur pemasaran pupuk bersubsidi di Jawa Timur dilaksanakan oleh lembaga yang resmi berbadan hukum. Distributor ditingkat Kabupaten dan pengecer ditingkat Kecamatan ditentukan oleh produsen (pabrik pupuk). Kerja dan wewenang lembaga pemasaran mengarah ke monopoli dengan pembagian kerja tertentu. Dalam teori Duc, 2002 dan Bain, 1959, Dalam struktur pasar harus bukan saja ada hubungan antara penjual dan suplier, tetapi juga mungkin ada perusahaan / lembaga lain yang masuk. Dalam penelitian ini terlihat, bahwa pelaku baru sukar untuk masuk karena diperlukan beberapa persyaratan / ijin untuk masuk kedalam sistem pemasaran. Masuknya lembaga lain, berupa lembaga swasta (Distributor swasta) seperti hasil penelitian Yusmichad, dkk (2007), dapat menyebabkan suatu kelangkaan pupuk pada suatu daerah, hal ini dikarenakan mereka hanya menjual DO saja ke daerah lain.

Struktur saluran pemasaran pupuk bersubsidi mengacu pada Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 3 tahun 2006 tentang Produsen / pabrik, distributor, pengecer dan kelompok tani atau petani. Hanya saja dalam penelitian ini terdapat juga dari pengecer ke petani tanpa melalui ketua kelompok tani. Untuk mengatasi penyelewengan dalam pelaksanaan distribusi pupuk, Ketut K, dkk. (2004) menyarankan agar distribusi

dapat berjalan baik perlu adanya komitmen diantara para pelaku pasar dan perlu dikenakan sanksi bagi yang bersalah.

## **METODE PENELITIAN**

Untuk memperoleh metode yang tepat dalam penelitian maka tergantung dari maksud dan tujuan penelitian. Karena penelitian ini merupakan penelitian yang dilakukan terhadap variabel mandiri, yaitu tanpa membuat perbandingan atau menghubungkan dengan variabel yang lain maka penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif atau metode penelitian naturalistik-kualitatif.

Metode naturalistik-kualitatif tidak menggunakan sampling acakan dan juga tidak menggunakan populasi dan sampel yang banyak. Sampel biasanya sedikit dan dipilih menurut tujuan penelitian. Penelitian kualitatif sering berupa studi kasus atau mutu kasus.

### **Fokus Penelitian**

Menurut Moleong (2004:97), fokus penelitian dalam penelitian kualitatif merupakan batas yang harus dilalui oleh seorang peneliti dalam melaksanakan suatu penelitian. Berkaitan dengan hal tersebut, bahwa fokus penelitian pada dasarnya adalah masalah pokok yang bersumber dari pengalaman peneliti atau melalui pengetahuan yang diperolehnya melalui kepustakaan ilmiah ataupun kepustakaan lainnya.

Fokus dalam penelitian kualitatif berkaitan erat dengan rumusan masalah dimana masalah penelitian dijadikan sebagai acuan

dalam menentukan fokus penelitian. Dalam hal ini fokus penelitian bisa berkembang atau berubah sesuai dengan perkembangan masalah penelitian di lapangan.

Dalam penelitian kualitatif digunakan variabel mandiri tanpa membuat perbandingan atau menghubungkan dengan variabel lain. Dalam penelitian ini yang menjadi variabel penelitian adalah Kebijakan Penyaluran Pupuk Bersubsidi di wilayah Sukodono, Sidoarjo.

Adapun aspek yang menjadi fokus dalam penelitian ini :

1. Mengetahui sistem penyaluran dan pengawasan pupuk bersubsidi di wilayah Sukodono Sidoarjo, Peneliti mengambil fokus ini dikarenakan peneliti ingin mengetahui bagaimana cara dan sistem pengawasan yang dilakukan oleh anggota kecamatan Sukodono dalam mengawasi pendistribusian pupuk bersubsidi.
2. Mengetahui kebutuhan alokasi pupuk bersubsidi di Sukodono Sidoarjo, yakni :
  - a. Tepat Jenis,
  - b. Jumlah,
  - c. Tempat,
  - d. Waktu,
  - e. Harga,
  - f. Mutu

### **Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian merupakan tempat yang digunakan oleh peneliti untuk mendapatkan keadaan sebenarnya dari obyek yang diteliti guna memperoleh data yang akurat. Agar memperoleh data yang akurat atau mendekati kebenaran sesuai dengan fokus penelitian, maka

penulis memilih dan menetapkan lokasi penelitian ini di kantor Kecamatan Sukodono, Sidoarjo.

Pemilihan lokasi penelitian ini ditentukan secara “purposive”, yaitu didasarkan pada pertimbangan bahwa kantor Kecamatan Sukodono, Sidoarjo merupakan salah satu bentuk instansi pemerintahan sebagai public service yang memberikan pelayanan.

### **Analisis Data**

Menurut Miles dan Huberman (1992:16), teknik analisa data kualitatif meliputi tiga alur kegiatan sebagai sesuatu yang terjalin pada saat sebelum, selama dan sesudah pengumpulan data dalam bentuk yang sejajar untuk membangun suatu analisis, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan atau verifikasi.

Teknik analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisa dengan menggunakan model interaktif (*interactive models of analysis*) yang dikembangkan oleh Miles dan Huberman (1992:16). Dalam model ini terdapat tiga komponen analisis, yaitu sebagai berikut :

#### **1. Reduksi Data**

Reduksi data diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan tertulis di lapangan. Reduksi data merupakan suatu bentuk analisis yang menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu dan mengorganisasikan data dengan cara sedemikian rupa sehingga dapat ditarik kesimpulan atau

verifikasi. Data yang diperoleh dari lokasi penelitian atau data lapangan ditulis dalam uraian yang jelas dan lengkap yang nantinya akan direduksi, dirangkum, dan difokuskan pada hal-hal yang berkaitan dengan penelitian kemudian dicari tema atau pola (melalui proses penyuntingan, pemberian kode, dan pembuatan tabel).

#### **2. Penyajian Data**

Penyajian data dilakukan dengan cara mendeskripsikan data yang ada secara sederhana, rinci, utuh, dan integrative yang digunakan sebagai pijakan untuk menentukan langkah berikutnya dalam menarik kesimpulan dari data yang ada.

#### **3. Penarikan Kesimpulan (Verifikasi)**

Penarikan kesimpulan dilakukan secara terus menerus sepanjang proses penelitian berlangsung. Sejak awal memasuki lokasi penelitian dan selama proses pengumpulan data berlangsung, peneliti berusaha untuk menganalisis dan mencari makna dari data yang dikumpulkan, yaitu dengan mencari pola, tema, hubungan, persamaan dan hal-hal yang sering timbul yang dituangkan dalam kesimpulan yang tentative namun dengan bertambahnya data melalui verifikasi terus menerus akan memperoleh kesimpulan-kesimpulan yang bersifat *grounded* (dasar).

### **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Setelah temuan penelitian berupa catatan yang didapat dari observasi dan wawancara maupun

dokumentasi, maka penulis selaku peneliti akan memberikan hasil analisa data sesuai rencana atau proposal penelitian, dengan analisa untuk masing-masing focus sebagai berikut :

### **Penyaluran Dan Pengawasan Pupuk Bersubsidi**

Kebijakan publik dibuat bukan tanpa maksud dan tujuan. Kebijakan publik dibuat untuk memecahkan masalah publik di masyarakat yang bervariasi dan begitu banyak intensitasnya. Karena tidak semua masalah publik dapat menggerakkan orang banyak untuk ikut memikirkan dan mencari solusinya, yang nantinya menghasilkan sebuah Kebijakan Publik (Wahab : 1991 : 13)

Penyaluran dan pengawasan pupuk bersubsidi dilakukan melalui beberapa pola. Dimana penyusunan pola tersebut dilakukan dengan cara melakukan penyuluhan secara berkala di setiap kios-kios resmi yang ditunjuk produsen untuk menjual pupuk bersubsidi. Dengan dilakukannya penyaluran dan pengawasan pupuk bersubsidi melalui beberapa pola ini, diharapkan kebutuhan pupuk bersubsidi bisa sesuai dengan kebutuhan riil di tiap kelompok tani atau petani.

Dalam hal ini kebijakan publik ditujukan untuk mengatur penyaluran, pengawasan serta pengadaan pupuk bersubsidi. Ini dapat dilihat dari Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 4 Tahun 2009 yang menyimpulkan bahwa pupuk bersubsidi adalah pupuk yang penyaluran, pengawasan serta pengadaan ditataniagakan dengan Harga Eceran Tertinggi (HET) yang

ditetapkan ditingkat pengecer resmi atau kelompok tani.

Ketentuan pengawasan pupuk bersubsidi diatur dalam Peraturan Bupati No. 4 Tahun 2009 Bab V pasal 12, yang isinya sebagai berikut:

1. Tim Pengawas Pupuk Kabupaten wajib melakukan pemantauan dan pengawasan terhadap penyaluran, penggunaan, dan harga pupuk bersubsidi di wilayah.
2. Tim Pengawas Pupuk Kabupaten dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh Tenaga Harian Lepas (THL) Tenaga Bantu Pengendali Organisme Pengganggu Tumbuhan Pengamat Hama dan Penyakit (POPT-PHP).
3. Tim Pengawas Pupuk wajib menyampaikan laporan hasil pemantauan dan pengawasan pupuk bersubsidi di wilayah kerjanya kepada Bupati.

### **Pengadaan Serta Alokasi Kebutuhan Pupuk Bersubsidi**

Peraturan yang mengatur tentang penyaluran pupuk bersubsidi Untuk Sektor Kabupaten Sidoarjo adalah peraturan yang dikeluarkan oleh Bupati Sidoarjo yaitu Peraturan Bupati Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Kebutuhan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi, yang isinya antara lain :

- a. Bahwa peranan pupuk sangat penting di dalam peningkatan produktivitas pertanian guna mewujudkan Ketahanan Pangan Nasional.
- b. Bahwa untuk meningkatkan kemampuan petani dalam penerapan pemupukan berimbang serta untuk penyediaan pupuk

ditunjuk produsen untuk menjual pupuk bersubsidi. Dengan dilakukannya penyaluran dan pengawasan pupuk bersubsidi melalui beberapa pola ini, diharapkan kebutuhan pupuk bersubsidi bisa sesuai dengan kebutuhan riil di tiap kelompok tani atau petani. Sehingga kelangkaan pasokan pupuk tidak akan pernah terjadi di wilayah Sukodono Sidoarjo ini.

2. Pengadaan Serta Alokasi Kebutuhan Pupuk Bersubsidi  
Pengadaan serta alokasi kebutuhan pupuk bersubsidi dilakukan dengan cara melakukan pengawasan terhadap pedagang atau kios-kios yang menjual pupuk bersubsidi. Hal ini dilakukan agar alokasi kebutuhan pupuk bersubsidi sesuai dengan kebutuhan petani dalam penggunaan pupuk.

#### **Saran**

1. Perencanaan jumlah kebutuhan pupuk per Kabupaten perlu mendapat perhatian khusus, dimanaperlu pertimbangan untuk di tiap-tiap daerah, kecamatan dan desa tidak sama dan memerlukan perhitungan tersendiri.
2. Dalam memperhitungkan kebutuhan pupuk, baik urea, SP-36, NPK dan ZA perlu diselaraskan dengan rekomendasi pemupukan spesifik lokasi.
3. Keterbukaan informasi antar lembaga pemasaran perlu dipertegas terutama mneyangkut pengalokasian pupuk baik di tingkat distributor sampai kepada masyarakat pengguna dalam hal ini petani.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Edwin B. Flippo, *Manajemen Personalia*, Edisi ke-6, Jilid ke-2, Penerbit Erlangga, 2000.
- Gary Dessler, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, jilid ke-2, Terjemahan Drs. Benyamin Molan, PT Prenhalindo, Jakarta, 1999.
- Handoko, T.Hani, 1992, *Manajemen Personalia dan Sumber Daya manusia*, Edisi Kedua, Cetakan Kelima Belas, BPFE, Yogyakarta.
- Hasibuan, Malayu S.P, 1996. *Organisasi dan Motivasi*, Edisi Keenam, Penerbit Bina Aksara.
- Indrawijaya, Adam I, 2000, *Perilaku Organisasi*, Sinar Baru Agresindo, Bandung.
- Kariyasa, Ketut dan Yusmichad Yusdja, 2005, *Evaluasi Kebijakan Sistem Distribusi Pupuk Urea Di Indonesia : Kasus Provinsi Jawa Barat*.
- Manullang, M, 2000, *Manajemen Personalia*, Cetakan Ketujuh Belas, Penerbit Ghalia, Indonesia.
- Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 03/M-DAG/PER/2/2006 Tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi Untuk sector Pertanian
- Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor : 21/M-DAG/PER/6/2008
- Siagian, Sondang.P., 2004, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Penerbit PT. Bumi Aksara, Jakarta.